Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 446

Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met de invoering van het vaststellen van het handelingsdeel van het ontwikkelingsperspectief na overeenstemming met de ouders

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Deze toelichting wordt gegeven in overeenstemming met de Staatssecretaris van Economische Zaken.

ALGEMEEN

1. Inleiding

Met de Wet van 11 oktober 2012 tot wijziging van onder meer de Wet op de expertisecentra in verband met de kwaliteit van het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs (Stb. 2012, 533) en de Wet van 11 oktober 2012 tot wijziging van enkele onderwijswetten in verband met een herziening van de organisatie en financiering van de ondersteuning van leerlingen in het basisonderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs (Stb. 2012, 545, hierna: Wet passend onderwijs) is aan scholen de verplichting opgelegd om een ontwikkelingsperspectief op te stellen voor alle leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so), het praktijkonderwijs (pro) en het speciaal basisonderwijs (sbo) en voor leerlingen die extra ondersteuning krijgen in het regulier onderwijs. Een ontwikkelingsperspectief is de inschatting van de ontwikkelingsmogelijkheden van de leerling voor een bepaalde langere periode en zegt iets over het verwachte uitstroomniveau van een leerling. Voor leerlingen in het (v)so geldt dat de verplichte onderdelen van het ontwikkelingsperspectief zich beperken tot een beschrijving van de uitstroombestemming en de onderbouwing daarvan met ten minste de bevorderende en belemmerende factoren die van invloed zijn op het onderwijs aan de leerling. Voor leerlingen in het regulier onderwijs die extra ondersteuning behoeven komt daar nog bij: een omschrijving van de geboden ondersteuning en begeleiding en afwijkingen van het onderwijsprogramma. Voorgeschreven is verder dat scholen het ontwikkelingsperspectief pas vaststellen nadat op overeenstemming gericht overleg met de ouders is gevoerd.

kst-34446-3
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

2. Voorgestelde wijziging in betrokkenheid van ouders bij het handelingsdeel

De positie van ouders is een belangrijk aspect in de Wet passend onderwijs. Goede samenwerking tussen ouders en school is een noodzakelijke voorwaarde voor succesvol passend onderwijs. Ouders moeten dan ook door de school betrokken worden bij de totstandkoming, evaluatie en bijstelling van het ontwikkelingsperspectief. De Tweede Kamer stelt dat de betrokkenheid van ouders bij het vaststellen van het ontwikkelingsperspectief verder versterkt dient te worden en heeft daarom de motie Ypma[1] aangenomen. De motie constateert dat volgens de huidige en voormalige wetgeving het handelingsplan in overeenstemming met de ouders vastgesteld moet worden en dat met het ontwikkelingsperspectief geen overeenstemming met de ouders over de ondersteuning van hun kinderen is vereist. Overwegende dat ouders als volwaardige gesprekspartners moeten kunnen meedenken over de zorg en ondersteuning van hun kinderen op school en dat het van belang is dat ouders en school overeenstemming hebben over het onderdeel ondersteuning en zorg van het ontwikkelingsperspectief, is de regering verzocht een wetsvoorstel voor te bereiden waarin wordt geregeld dat het handelingsdeel van het ontwikkelingsperspectief, waarin de ondersteuning en begeleiding van de leerling worden beschreven, na overeenstemming met de ouders wordt vastgesteld. Met dit wetsvoorstel wordt de positie van alle ouders – ook van de ouders die soms minder gehoord worden – op dezelfde manier geregeld.

Voorliggend wetsvoorstel komt aan deze motie tegemoet. Hiertoe worden de volgende twee zaken geregeld:

– Omdat voor het (v)so nog niet is voorgeschreven dat een ontwikkelingsperspectief een dergelijk handelingsdeel dient te bevatten, wordt in artikel 41a van de Wet op de expertisecentra (WEC) een bepaling opgenomen dat het ontwikkelingsperspectief een beschrijving van de individuele begeleiding aan de leerling bevat.
– In artikel 40a van de Wet op het primair onderwijs (WPO), artikel 26a van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) en artikel 41a van de WEC wordt geregeld dat het handelingsdeel van het ontwikkelingsperspectief pas wordt vastgesteld nadat daarover met de ouders overeenstemming is bereikt.

Voor het (v)so is daarbij uitgegaan van de gedachte dat voor alle leerlingen een breed basisaanbod aan ondersteuning beschikbaar is. Deze ondersteuning is veelal opgenomen in het groepsplan. Een handelingsdeel is slechts vereist als de ondersteuning en begeleiding boven dit basisaanbod uitstijgt en specifiek is toegesneden op die individuele leerling. Vergelijk hierbij ook met het ontwikkelingsperspectief in het regulier onderwijs. Ook daarin wordt niet de basisondersteuning beschreven, maar alleen de extra ondersteuning die de betreffende leerling krijgt. Voor het overige deel van het ontwikkelingsperspectief, namelijk de verwachte uitstroombestemming en de onderbouwing daarvan, blijft de verplichting gelden dat hierover op overeenstemming gericht overleg met de ouders wordt gevoerd. Op deze onderdelen is geen overeenstemming met de ouders vereist. Het vaststellen hiervan is gebaseerd op onderwijskundige overwegingen, te vergelijken met bijvoorbeeld het advies dat een basisschool geeft over het vervolgonderwijs. Ook over dit advies behoeft met de ouders geen overeenstemming te worden bereikt.

---

[1] Kamerstukken II 2012/13, 31 497, nr. 95.

3. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De voorschriften die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen hebben uitvoeringsgevolgen voor de schoolbesturen. Zij moeten rekening houden met deze voorwaarden wanneer zij voor leerlingen die extra ondersteuning behoeven een ontwikkelingsperspectief opstellen. De Inspectie van het Onderwijs houdt risicogericht toezicht op de naleving van deze nieuwe voorschriften. Tevens kan zij het meenemen in haar kwaliteitstoezicht. De Inspectie geeft aan verder geen problemen op het terrein van handhaafbaarheid te hebben.

4. Internetconsultatie

Het wetsvoorstel is in de periode van 10 juli tot 10 september 2014 aangeboden voor openbare internetconsultatie via de website www.internetconsultatie.nl. In deze paragraaf is een samenvatting gegeven van de reacties en wat daarmee is gedaan.

In de periode van de internetconsultatie zijn in totaal 79 reacties ingediend door scholen, ouders, ouderorganisaties, sectororganisaties en andere betrokkenen. Zij reageerden daarbij op twee onderdelen, namelijk:

1. Het instemmingsrecht van ouders op het handelingsdeel van het ontwikkelingsperspectief.
2. Het toevoegen van het handelingsdeel als verplicht element in het ontwikkelingsperspectief voor leerlingen in het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs.

In de reacties op de eerste vraag zijn twee stromen te herkennen. Aan de ene kant reageren vooral (vertegenwoordigers van) ouders positief op deze wijziging, omdat deze naar hun mening de positie van ouders versterkt en hen een betere garantie geeft op voldoende inspraak bij het vaststellen van het handelingsdeel van het ontwikkelingsperspectief. Een deel van hen vindt dat deze wijziging nog niet ver genoeg gaat en is van mening dat ouders ook instemmingsrecht op het overige deel van het ontwikkelingsperspectief zouden moeten hebben. Aan de andere kant reageren vooral (vertegenwoordigers van) scholen negatief. Zij onderstrepen het belang van goed overleg met de ouders, maar vinden dat het te ver gaat om te eisen dat het handelingsdeel pas kan worden vastgesteld nadat met de ouders overeenstemming is bereikt over de inhoud daarvan. Dit tast naar hun mening de professionaliteit van de leraar en de school aan. Ook geven zij aan dat het in de praktijk moeilijk zal zijn om het handelingsdeel van het ontwikkelingsperspectief te onderscheiden van de rest van het ontwikkelingsperspectief. Zij wijzen daarnaast op het risico op een impasse als, ondanks overleg met de ouders, instemming wordt onthouden.

Als reactie op dat laatste het volgende. In de Wet passend onderwijs is ervoor gekozen dat het ontwikkelingsperspectief en het handelingsdeel daarvan door de school worden vastgesteld. Het doel van het ontwikkelingsperspectief is om in te schatten wat de ontwikkelingsmogelijkheden van een leerling zijn voor een wat langere periode en wat het verwachte uitstroomniveau van de leerling zal zijn. Het ontwikkelingsperspectief is in de plaats gekomen van het handelingsplan, dat scholen tot de invoering van de Wet passend onderwijs moesten vaststellen voor leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs en voor leerlingen met een rugzakje. Het ontwikkelingsperspectief heeft een wezenlijk ander karakter dan het oude handelingsplan. Het ontwikkelingsperspectief kijkt, veel meer dan het handelingsplan, naar de ontwikkelmogelijkheden op de langere termijn. Er wordt in vastgelegd wat het na te streven uitstroomniveau aan het einde van de schoolloopbaan is. Daarnaast wordt gekeken wat er nodig is om

dat onderwijsdoel te bereiken. Dat wordt vastgelegd in het handelingsdeel van het ontwikkelingsperspectief.

Alvorens het ontwikkelingsperspectief vast te stellen, voert de school overleg met de ouders. Dit overleg moet gericht zijn op overeenstemming. Wanneer ouders niet tot overeenstemming kunnen komen met de school, staan verschillende wegen open. Zo kunnen ouders en scholen kosteloos een beroep doen op zogenaamde onderwijsconsulenten. Een onderwijsconsulent kan bemiddelen in conflictsituaties rondom de ondersteuning van een leerling met extra ondersteuningsbehoefte. Daarnaast kunnen ouders kosteloos een verzoekschrift indienen bij de tijdelijke geschillencommissie passend onderwijs.[2] De geschillencommissie beoordeelt of de school voldoende en zorgvuldig overleg heeft gevoerd met de ouders.

Dit wetsvoorstel strekt er als gezegd toe dat de school het handelingsdeel, als onderdeel van het ontwikkelingsperspectief, pas vast kan stellen nadat de school daarover met de ouders overeenstemming heeft bereikt. Wanneer de school (nog) geen overeenstemming weet te bereiken met de ouders over het handelingsdeel, betekent dit echter niet dat de school de leerling niet meer kan of zou hoeven te begeleiden. Het handelingsdeel gaat over specifieke extra maatregelen om de leerling op maat ondersteuning te bieden, gericht op het ontwikkelingsperspectief. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan drie uur per week remedial teaching voor rekenen. Wanneer de ouders liever zien dat hun kind meer uren extra ondersteuning per week ontvangt, of ook voor taal een aantal uren remedial teaching krijgt, kan dat een reden zijn waarom de school en de ouders geen overeenstemming bereiken over het handelingsdeel. Dan moet er verder overleg worden gevoerd. Eventueel kan een onderwijsconsulent daarin bemiddelen. Maar in die tussentijd kan de school alvast wel drie uur extra rekenondersteuning aan de leerling aanbieden. Bovendien zal de leerling gewoon kunnen blijven deelnemen aan het reguliere lesprogramma van zijn klas. Scholen zijn gehouden hun leerlingen in alle gevallen de nodige begeleiding te bieden. Ook als er nog geen overeenstemming is tussen de school en de ouders over het schriftelijk vast te stellen handelingsdeel. Het is de professionele verantwoordelijkheid van de school dat de leerling daar in de klas niets van merkt.

Het wetsvoorstel spreekt niet van een instemmingsrecht van ouders of bijvoorbeeld van een verplichte handtekening van de ouders onder het handelingsdeel. In plaats daarvan regelt het wetsvoorstel dat het handelingsdeel niet kan worden vastgesteld dan nadat de school daarover met de ouders tot overeenstemming is gekomen. Dit geeft naar het oordeel van de regering een betere waarborg voor voldoende inspraak van ouders. De school is gehouden het overleg met de ouders voort te zetten zolang zij nog niet tot overeenstemming zijn gekomen over de ondersteuning en begeleiding die de leerling nodig heeft. De school en de ouders hebben een gedeeld belang om ervoor te zorgen dat de leerling zich optimaal kan blijven ontwikkelen. Wanneer de ouders geen enkel vertrouwen meer hebben in de school, zullen zij voor hun kind op zoek gaan naar een andere school. In de meeste gevallen zullen de ouders en de school echter met elkaar in gesprek blijven totdat de ouders wel instemmen met het handelingsdeel. Ondertussen blijft de school werken aan de onderwijsdoelen die voor de leerling zijn vastgesteld.

[2] Zie voor de grondslag voor deze geschillencommissie artikel 43 van de Wet op het primair onderwijs, artikel 45 van de Wet op de expertisecentra en artikel 27c van de Wet op het voortgezet onderwijs

Ook de reacties op de tweede vraag van de openbare internetconsultatie laten twee richtingen zien. Daarbij geldt weer dat (vertegenwoordigers van) ouders positief reageren en (vertegenwoordigers van) scholen minder positief zijn. In de positieve reacties op de voorgestelde wijziging wordt vooral benadrukt dat het ook voor leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs belangrijk is om in hun ontwikkelingsperspectief het individuele handelingsdeel te beschrijven. Anderzijds geven tegenstanders van deze wijziging aan dat hiermee de administratieve lasten voor scholen toenemen en dat deze wijziging daarmee in strijd is met het streven van de overheid om deze lastendruk te verminderen.

5. Financiële gevolgen

Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de rijksbegroting.

6. Administratieve lasten

Van de verplichtingen die uit dit wetsvoorstel voortvloeien, is nagegaan met welke administratieve lasten ze gepaard gaan. Onder administratieve lasten wordt verstaan: de kosten om te voldoen aan informatieverplichtingen aan de overheid, voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. Hierbij zijn ook de inhoudelijke nalevingkosten betrokken. Dit zijn de overige kosten die moeten worden gemaakt (bovenop de «business as usual»-kosten) om aan wet- en regelgeving te voldoen.

Voor (v)so-scholen vloeit uit dit wetsvoorstel voort dat het ontwikkelingsperspectief een handelingsdeel dient te bevatten. Dit betekent voor deze scholen een verplichte aanvulling op het ontwikkelingsperspectief met een beschrijving van de begeleiding die de leerling ontvangt. De extra administratieve lasten die hier voor scholen uit voortvloeien bedragen € 3.150.000,– (70.000 leerlingen x 1 uur x € 45).

Wanneer het overleg tussen de school en de ouders niet tot overeenstemming over het handelingsdeel van het ontwikkelingsperspectief leidt, kunnen ouders het geschil voorleggen aan de landelijke geschillencommissie passend onderwijs. De administratieve lasten hiervoor zijn opgenomen in de toelichting bij het Besluit van 12 februari 2014 tot wijziging van diverse besluiten in verband met een herziening van de organisatie en financiering van de ondersteuning van leerlingen in het basisonderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs (Stb. 2014, 95). Deze lasten bedragen € 24.750, uitgaande van 25 geschillen per jaar.

ARTIKELSGEWIJS

Artikelen I en III

Artikel 40a van de WPO en artikel 26 van de WVO bevatten bepalingen over het ontwikkelingsperspectief die het bevoegd gezag moet vaststellen voor een leerling die extra ondersteuning behoeft. Omdat er overeenstemming met de ouders moet komen over het handelingsdeel, wordt het deel betreffende de individuele begeleiding (artikel 8, vierde lid, van de WPO en artikel 17b, eerste lid, van de WVO) uitgezonderd van het ontwikkelingsperspectief waar bevoegd gezag en ouders op overeenstemming gericht overleg over moeten voeren. In artikel 40a, zesde lid, van de WPO (nieuw) en artikel 26, zesde lid, van de WVO (nieuw) wordt geregeld dat er voor het bijstellen van dit handelingsdeel overeenstemming tussen ouders en bevoegd gezag moet zijn.

De overige wijzigingsbepalingen zijn opgenomen als gevolg van de aanpassing en zijn technisch van aard.

Artikel II

In artikel 41a van de WEC wordt een nieuw lid opgenomen die net als de nieuwe bepalingen 40a, tweede lid, van de WPO en 26, tweede lid, van de WVO bepaalt dat er overeenstemming tussen bevoegd gezag en de ouders moet komen over het handelingsdeel van het ontwikkelingsperspectief. Vanwege het in paragraaf 2 weergegeven verschil tussen het regulier onderwijs en het (v)so, is het handelingsdeel in deze bepaling weergegeven als de begeleiding die is gericht op de individuele leerling. Hetzelfde geldt voor het bijstellen van het ontwikkelingsperspectief zoals geregeld in het nieuwe zesde lid.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker